

## **Klimasozialplan – ein interessanter Rahmen, der jedoch in wesentlichen Punkten leider unzureichend ist**

### **Gemeinsame Stellungnahme der CSL, des OGBL, des LCGB und der Mouvement Ecologique zum Sozialplan für das Klima in Luxemburg (PSC)**

Ökologischer Wandel und soziale Gerechtigkeit sind untrennbar miteinander verbunden: Sie sind zwei Seiten derselben Medaille.

Mehr denn je verdeutlicht das aktuelle geopolitische Umfeld, das insbesondere durch die Kriege in der Ukraine und im Iran geprägt ist, die großen geostrategischen und wirtschaftlichen Risiken, denen unsere Gesellschaften aufgrund ihrer untragbaren Abhängigkeit von Importen fossiler Energien ausgesetzt sind.

Darüber hinaus offenbart die aktuelle Krise auch die starke soziale Dimension dieser Problematik: Wie so oft sind es die schwächsten Haushalte, die als Erste unter den Auswirkungen des Anstiegs der Preise für fossile Energieträger leiden – eine Feststellung, die sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene gilt.

Es ist offensichtlich, dass der sozioökologische Wandel die größte Herausforderung unserer Zeit darstellt und der Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, die Verbesserung der Energieeffizienz, der Ausbau erneuerbarer Energien sowie die Einführung eines nachhaltigen sozioökonomischen Modells eine unabdingbare Voraussetzung sind, um den heutigen und künftigen Generationen eine lebenswerte Zukunft zu sichern.

Der Sozialplan für das Klima in Luxemburg (PSC), dessen Ausarbeitung im Rahmen der Einführung des neuen europäischen Emissionshandelssystems für Kraft- und Brennstoffe (EU-EHS 2) erfolgt, stellt grundsätzlich eine Schlüsselstrategie dar, um diesen ökologischen Wandel auf gerechte Weise zu gestalten. In diesem Sinne haben sich die CSL, der OGBL, der LCGB und der Mouvement Ecologique (Méco) bereits im Vorfeld der Ausarbeitung des PSC in einer gemeinsamen Stellungnahme ausführlich geäußert.<sup>1</sup>

In folgender Stellungnahme legen die CSL, der OGBL, der LCGB und der Mouvement Ecologique ihre Analyse des PSC vor, wie er vom Regierungsrat am 27. März 2026 verabschiedet wurde:

---

<sup>1</sup> <https://www.csl.lu/app/uploads/2025/06/position-commune-plan-social-pour-le-climat.pdf>

## Positive Aspekte des PSC

Es ist zu begrüßen, dass sich der luxemburgische PSC durch Ambitionen auszeichnet, die über das von den europäischen Vorschriften geforderte Minimum hinausgehen, und sich nicht auf eine bloße Aufzählung der Maßnahmen beschränkt, die aus Mitteln des Sozialen Klimafonds (FSC) (mit-)finanziert werden. Zu würdigen ist auch, dass er eine umfassende Strategie darstellt, die sich auf die soziale Dimension der ökologischen Wende konzentriert und damit verbundene Maßnahmen umfasst.

Wir begrüßen zudem Elemente des Prozesses zur Ausarbeitung des PSC, der im Vorfeld der Veröffentlichung des Vorentwurfs des Plans (AP) einen Austausch zwischen den zuständigen Ministerien und verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft umfasste.

Erfreulich ist zudem, dass die von den Akteuren während der Ausarbeitung des PSC vorgebrachten Anmerkungen teilweise von den Ministerien aufgegriffen wurden und dass die Nachverfolgbarkeit der Bearbeitung dieser Beiträge gewährleistet ist.

Positiv hervorzuheben ist auch, dass das „Monitoring“ der Umsetzung ausdrücklich vorgesehen ist.

Insgesamt stellt der PSC eine Zusammenstellung wichtiger Projekte und Maßnahmen dar.

Die verstärkte Einbindung des STATEC in die Ausarbeitung des Plans und die Festlegung der Maßnahmen ist ebenfalls zu begrüßen. Dennoch muss diese Rolle in Zukunft erheblich gestärkt werden, insbesondere im Hinblick auf verschiedene zentrale Kritikpunkte am PSC.

Die Einbindung der Klimaplattform und der Beobachtungsstelle für Klimapolitik in die Überwachung der Umsetzung des Plans – wobei auch die haushaltspolitische Überwachung positiv hervorzuheben ist – verdient Beachtung, auch wenn diese Einbindung nicht direkt auf die haushaltspolitischen Probleme des Plans eingeht, wie sie weiter unten in diesem Dokument angesprochen werden.

## Diese positiven Aspekte dürfen jedoch nicht über erhebliche Mängel hinwegtäuschen:

### 1. Wesentlicher Mangel in Bezug auf DIE zentrale Frage des PSC: die Definition der Zielgruppe, die unterstützt werden soll

Die genaue Definition der Zielgruppe, die vom PSC erreicht werden soll und im Rahmen der ökologischen Wende zusätzliche staatliche Unterstützung benötigt – nämlich schutzbedürftige Haushalte und Kleinstunternehmen, die besonders von Energiearmut bedroht sind –, bildet den Eckpfeiler eines wirksamen und zielführenden PSC.

Es ist festzustellen, dass bestimmte textliche Präzisierungen bezüglich der Definitionen von „*gefährdeten Haushalten*“ und „*gefährdeten Verkehrsteilnehmern*“ auf unsere Forderung hin in die endgültige Fassung des PSC im Vergleich zum Vorentwurf aufgenommen wurden.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass diese Definition nach wie vor weitgehend unzureichend ist und dieses Manko den PSC schwächt. Die ausgewählten statistischen

Indikatoren sind nach wie vor sehr begrenzt und ermöglichen es nicht, die vielfältigen Facetten des Risikos der Energiearmut umfassend zu erfassen. In der Praxis handelt es sich bei den identifizierten Haushalten eher um diejenigen, die Schwierigkeiten haben, ihre Energiekosten zu tragen, als um diejenigen, die nicht in der Lage sind, eine aktive Rolle bei der Energiewende zu spielen (beispielsweise durch Investitionen in Wärmepumpen). Dieser Aspekt wird zwar an einigen Stellen des Textes angesprochen – was zu begrüßen ist –, spiegelt sich jedoch nur äußerst begrenzt in der Definition der gefährdeten Haushalte wider.

Dieses Defizit in der Definition der Zielgruppe – nämlich wer unterstützt werden soll und durch welche Art von Maßnahmen – behindert seit Jahren die Umsetzung wirksamer, zielgerichteter Maßnahmen. Der PSC trägt dazu bei, dieses Problem fortbestehen zu lassen.

Um den sozioökologischen Wandel in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wirksam zu gestalten, ist es unerlässlich, dass die Regierung und die zuständigen Ministerien diese Situation nachhaltig beheben.

- **Das STATEC muss über die erforderlichen Mittel sowie über den Zugang zu den notwendigen Daten verfügen, um leistungsfähigere Indikatoren zu entwickeln.** Diese müssen es ermöglichen die Bevölkerungsgruppen, die einem erhöhten Risiko der Energiearmut ausgesetzt sind und im Rahmen des Dekarbonisierungsprozesses (Heizung, Mobilität usw.) zusätzliche finanzielle Unterstützung benötigen, genauer und umfassender zu identifizieren.
- Bei der Umsetzung der Maßnahmen des PSC und des PNEC muss gewährleistet sein, dass die **Zielgruppe** klar definiert ist und makroökonomische Analysen belegen, dass die finanziellen Hilfen tatsächlich bedarfsgerecht sind.

## **2. Mangelnde Klarheit hinsichtlich der verfügbaren Haushaltsmittel**

Es ist unerlässlich, die für die Umsetzung des PSC verfügbaren finanziellen Mittel zu kennen. Doch gerade zu diesem entscheidenden Punkt liefert der PSC keine zufriedenstellende Antwort!

**Tatsächlich sieht der PSC keine konkrete Haushaltsverpflichtung seitens der Regierung hinsichtlich Investitionen für einen gerechten Übergang vor.** Abgesehen von den sehr begrenzten Mitteln, die Luxemburg aus dem Sozialen Klimafonds erhalten dürfte, sowie der Verpflichtung jedes EU-Mitgliedstaats, mindestens 25 % der geschätzten Gesamtkosten seines PSC zu tragen, werden über diesen Mindestbeitrag hinaus weder eine genaue Budgetierung des Plans noch klare Zusagen für zusätzliche öffentliche Investitionen vorgeschlagen!

Zudem verweist der PSC ausdrücklich auf Haushaltsvorbehalte, insbesondere auf Seite 83: *« Toutefois, l'ensemble des mesures proposées dans le présent document n'a pas encore fait l'objet d'une budgétisation détaillée. Il est entendu que les mesures prévues dans le Plan social pour le climat ayant une incidence sur les finances publiques devront être soumises à la procédure budgétaire ordinaire. »*

Zwar ist es natürlich verständlich, dass jede Maßnahme einer Analyse ihrer budgetären Auswirkungen unterzogen wird, doch zeigt dieses Zitat, dass der PSC in seiner derzeit verabschiedeten Form keine klaren und präzisen Aussagen der Regierung zum Umfang der Investitionen enthält, die zur Begleitung des Übergangs vorgesehen sind. Eine solche Klarstellung wäre jedoch von entscheidender Bedeutung gewesen, insbesondere um eine Priorisierung der Maßnahmen zu ermöglichen. **Angesichts der sehr hohen Anzahl geplanter Maßnahmen wäre eine Abwägung der verfügbaren finanziellen Mittel und der nach ihren Kosten zu priorisierenden Maßnahmen notwendig gewesen.**

Bei einem Austausch im Rahmen der Klimaplattform am 27. April wiesen Vertreter des MECB darauf hin, dass eine eingehendere Analyse des Staatshaushalts hinsichtlich der verfügbaren Mittel durchgeführt worden sei. Es wäre daher wünschenswert, dass diese Informationen innerhalb der Plattform zugänglich gemacht werden.

Darüber hinaus wird im PSC zu keinem Zeitpunkt präzisiert, welche neuen Maßnahmen tatsächlich aus EU-Mitteln finanziert werden sollen, obwohl dies gemäß den europäischen Vorschriften das Hauptziel des Plans darstellt.<sup>2</sup>

- In Ermangelung einer substanzielleren Haushaltszusage sei an die **entscheidende Bedeutung öffentlicher Investitionen für den ökologischen Wandel** erinnert. In diesem Zusammenhang kann der derzeitige erhöhte Druck auf die öffentlichen Finanzen keinesfalls eine Kürzung dieser Investitionen rechtfertigen, die unerlässlich sind, damit Luxemburg seine Klimaschutzverpflichtungen einhalten und gleichzeitig eine sozial gerechte Dekarbonisierung gewährleisten kann. Ganz im Gegenteil: Für diesen unvermeidlichen Wandel müssen Haushaltsmittel bereitgestellt werden.
- Es ist daher unerlässlich, dass die Regierung die **verfügbaren Haushaltsmittel konkretisiert** und ihnen **absolute Priorität** einräumt.

### 3. Sozialer Ausgleich: Es fehlen klare Aussagen

Der direkte soziale Ausgleich für die zunehmende Belastung durch Umweltsteuern, die die weniger wohlhabenden Haushalte unverhältnismäßig stark trifft, ist unerlässlich, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Klimapolitik zu gewährleisten.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Regierung im Rahmen des PSC garantiert, *« que toute forme de taxation carbone, qu'elle soit directe (comme une taxe CO<sub>2</sub>) ou indirecte (via un mécanisme de marché), sera accompagnée de dispositifs de compensation sociale adaptés »* (Maßnahme Nr. 42).<sup>3</sup>

Die vom STATEC durchgeführte aktualisierte Bewertung der Ausgleichswirkung der CI-CO<sub>2</sub>-Steuergutschrift nach Einkommensquintilen zeigt jedoch eine anhaltende Erosion der Wirkung dieser sozialen Ausgleichsmaßnahme.<sup>4</sup> Die aktualisierte Wirkungsanalyse zeigt deutlich, dass die Steuergutschrift entgegen den Ergebnissen früherer Analysen<sup>5</sup>, nicht mehr ausreicht, um

---

<sup>2</sup> Aus den öffentlichen Erklärungen der zuständigen Minister geht hervor, dass ein Modell für soziales Autoleasing Teil der aus europäischen Mitteln finanzierten Maßnahmen sein soll. Der PSC enthält jedoch weder Angaben zum gewählten Modell noch zur Zielgruppe dieser Maßnahme.

<sup>3</sup> PSC von Luxemburg, 79.

<sup>4</sup> PSC Luxemburg, 84–85.

<sup>5</sup> STATEC, Bewertung der Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Steuer (Analysen 08/2020), 12–14.

die Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Steuer für Haushalte der Quintile Q1 und Q2 in Bezug auf den Lebensstandard vollständig auszugleichen.

Die Studie betont somit, dass zur Wiederherstellung eines vollständigen Ausgleichs beim aktuellen CO<sub>2</sub>-Preis der Grundbetrag der CI-CO<sub>2</sub> von 216 € auf 267 € für Q1 und auf 271 € angehoben werden müsste, um sowohl Q1 als auch Q2 abzudecken. Sie stellt zudem klar, dass jede Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises um 1 €/Tonne eine Anhebung des Grundbetrags der Steuergutschrift um etwa 6 € erfordern würde, um einen vollständigen Ausgleich für die einkommensschwächsten Haushalte aufrechtzuerhalten – ein Tempo, das über den seit Einführung der CO<sub>2</sub>-Steuer im Jahr 2021 geltenden 4,8 € pro €/Tonne liegt.<sup>6</sup>

Es ist positiv, dass diese Daten in den PSC aufgenommen wurden; die notwendigen Schlussfolgerungen werden daraus jedoch nicht gezogen.

Für die CSL, den OGBL, den LCGB und die Mouvement écologique ist es unerlässlich, dass die Regierung Abhilfe schafft:

- Eine **substanziellere Neubewertung – einschließlich rückwirkender Maßnahmen – des sozialen Ausgleichsmechanismus (CI-CO<sub>2</sub>)** ist unerlässlich, um eine schrittweise Aushöhlung seines Wertes zu verhindern.
- **Die Indexierung der Anspruchsschwellen** erscheint ebenfalls unverzichtbar, um den schrittweisen Ausschluss einer wachsenden Zahl von Haushalten zu verhindern, der mit den automatischen Auswirkungen der Lohnindexierung zusammenhängt. Diese Maßnahme wurde im Rahmen des PSC leider nicht berücksichtigt.

#### **4. Fehlende Priorisierung der Maßnahmen und fehlender Zeitplan für die Umsetzung**

Es muss festgestellt werden, dass die 45 Maßnahmen des PSC mehrere gravierende Mängel aufweisen:

- Es wurde keine Priorisierung der Maßnahmen vorgenommen, obwohl offensichtlich ist, dass die Verwaltungskapazitäten des Staates eine gleichzeitige Umsetzung nicht zulassen. **Es wäre unerlässlich gewesen, zumindest grobe Leitlinien für ihre Abfolge und Umsetzung festzulegen.** Diese Bemerkung gilt umso mehr, als kein Finanzrahmen bekannt gegeben wurde;
- Diese Lücke ist umso problematischer, als eine große Anzahl von Maßnahmen (etwa 80 % oder sogar mehr) bereits in anderen Plänen enthalten ist und **von einem Dokument zum anderen übernommen zu werden scheint**, ohne wirklichen operativen Mehrwert. Da klare Angaben zu ihrer Umsetzung fehlen, ist es berechtigt zu bezweifeln, dass die Maßnahmen des PSC ein anderes Schicksal ereilen werden.

---

<sup>6</sup> PSC Luxemburg, 85.

Vor diesem Hintergrund bestehen die CSL, der OGBL, der LCGB und die Mouvement écologique darauf, dass:

- die Prioritäten für die Umsetzung kurzfristig bekannt gegeben werden;
- ein konkreter und detaillierter Zeitplan für die Umsetzung aller Maßnahmen erstellt wird.

## **5. Völliges Fehlen eines Zeitplans für die Umsetzung!**

Ein weiterer besonders schwerwiegender Mangel des PSC liegt im völligen Fehlen eines Zeitplans für die Umsetzung aller Maßnahmen.

Angesichts der Dringlichkeit, den Übergang konkret voranzutreiben, erscheint eine solche Lücke kaum zu rechtfertigen. Tatsächlich ist es zweifelhaft, dass Maßnahmen, die teilweise schon seit vielen Jahren ins Auge gefasst, von Plan zu Plan übernommen, jedoch ohne konkrete Entscheidungen über die bereitzustellenden Haushaltsmittel – und in einigen Fällen ohne die für ihre Umsetzung erforderlichen personellen Ressourcen – bleiben, allein aufgrund ihrer Aufnahme in den PSC tatsächlich umgesetzt werden.

Die Unterzeichner sind der Ansicht, dass dieser Mangel einen gravierenden Mangel des Plans darstellt und dessen Glaubwürdigkeit, ja sogar dessen gesamte Umsetzung, gefährden könnte. Wie das bekannte Sprichwort sagt: „*Pabeier ass gedëlleg*“.

Diese Feststellung ist umso besorgniserregender, als eine große Anzahl von Maßnahmen noch nicht umsetzungsreif ist und von der Durchführung vorangehender Studien abhängt. Angesichts der Fristen, die für die Durchführung solcher Studien in Luxemburg in der Regel erforderlich sind, ist jedoch zu befürchten, dass bestimmte Maßnahmen erst unter einer künftigen Regierung umgesetzt werden – sofern diese deren Umsetzung bestätigt.

- Die Unterzeichner fordern, dass alle Maßnahmen des Plans mit einem klaren, präzisen und verbindlichen Zeitplan für die Umsetzung einhergehen.

In diesem Zusammenhang möchten die Unterzeichner zur Veranschaulichung in Punkt 6 drei spezifische Maßnahmen ansprechen, bei denen die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte unzureichend erscheinen und deren Umsetzungsgrad nach wie vor unbefriedigend ist.

## **6. Positive Maßnahmen – aber noch zu konkretisieren**

Die CSL, der OGBL, der LCGB und die Mouvement écologique werden nicht im Detail auf alle Maßnahmen des PSC eingehen. Dennoch möchten sie folgende Aspekte hervorheben:

### **a. Studie zu den mietrechtlichen Herausforderungen der Energiewende (Maßnahme Nr. 13)**

Wir begrüßen, dass der PSC die Mieter, die unter den einkommensschwächsten Haushalten überrepräsentiert sind, klar als eine Gruppe identifiziert, die besonders von Energiearmut bedroht ist und zusätzliche finanzielle Unterstützung benötigt. Tatsächlich verfügen diese in

der Regel über wenig Spielraum, um ihren Verbrauch fossiler Energieträger zu senken, da sie weder die Energieeffizienz ihrer Wohnung verbessern (Isolierung, Modernisierung der Heizung usw.) noch auf einem stark angespannten Mietmarkt immer frei entscheiden können, umzuziehen.

Umso bedauerlicher ist es, dass die vorgesehene Maßnahme – nämlich eine „Studie zu den Herausforderungen der Energiewende im Mietwohnungsbereich“ (Maßnahme Nr. 13)<sup>7</sup> – noch immer in Ausarbeitung ist, obwohl bereits vor einem Jahr eine Antwort angekündigt wurde. Das Fehlen von Ergebnissen zum jetzigen Zeitpunkt hindert den PSC daran, einen genauen Zeitplan festzulegen. Daher sind konkretere und sofortige Maßnahmen erforderlich, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage, die durch eine starke Zunahme des Risikos der Energiearmut gekennzeichnet ist.

### **b. Verallgemeinerung des Vorfinanzierungsmechanismus (Maßnahmen Nr. 4 und Nr. 6)**

Angesichts des anhaltenden strukturellen Defizits bei der energetischen Sanierung des luxemburgischen Wohnungsbestands ist es zu begrüßen, dass der PSC mehrere Maßnahmen vorsieht, um einkommensschwächere Haushalte bei der Finanzierung der oft kostspieligen Renovierung ihrer Wohnungen stärker zu unterstützen.

Zwar bekräftigt der PSC das Engagement der Regierung, einen Vorfinanzierungsmechanismus für die staatlichen Beihilfen namens „Klimabonus Wunnen“ einzuführen und diesen auf den „sozialen Aufschlag“ auszuweiten, doch ist darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung dieser Regelung bereits seit mehreren Jahren auf sich warten lässt und so schnell wie möglich erfolgen sollte.

### **c. Neugestaltung des Klimakredits (Maßnahme Nr. 8)**

Positiv ist auch, dass der PSC eine Reform der Regelung für „Klimakredite“ vorsieht, einer Fördermaßnahme, deren soziale Dimension in der Vergangenheit stark geschwächt wurde, insbesondere infolge der bedauerlichen Abschaffung des zinslosen Klimakredits.

## **Schlussfolgerungen:**

Der PSC stellt ein insgesamt positives Maßnahmenpaket dar, und es ist zu begrüßen, dass die Akteure während des gesamten Prozesses ihre Anmerkungen einbringen konnten.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass die wesentlichen Anmerkungen der CSL, des OGBL, des LCGB und der Mouvement écologique nicht berücksichtigt wurden, insbesondere was die genaue Definition der Zielgruppe, die Bereitstellung eines konkreten Budgetrahmens sowie die Priorisierung der Maßnahmen mit einem genauen Zeitplan für die Umsetzung betrifft.

Diese Elemente sind jedoch unverzichtbar, damit der PSC ein leistungsfähiges und wirksames Instrument darstellen kann. In der jetzigen Form lassen diese erheblichen und strukturellen

---

<sup>7</sup> PSC Luxemburg, 41.

Mängel befürchten, dass der PSC nur ein Plan unter vielen bleibt, der in der Praxis weitgehend unberücksichtigt bleiben könnte.